

# Ciudadanía, estado y democracia en la Argentina reciente\*

Osvaldo Iazzetta<sup>1</sup>

## Resumen:

Tras cinco décadas de traumática alternancia entre gobiernos civiles y militares Argentina hoy muestra una estabilidad inédita de su régimen democrático. Sin embargo, este logro aún convive con un marcado déficit de ciudadanía que pone en entredicho la autonomía de una amplia franja de sus habitantes. La realización de elecciones periódicas y libres es una conquista irrenunciable, sin embargo, ello no parece haber bastado para asegurar que se gobierne democráticamente o para impedir que la sociedad argentina hoy sea más desigual.

**Palavras-chave:** ciudadanía, estado, democracia, Argentina.

## 1. Introducción

En diciembre del 2008 la democracia argentina cumplió un cuarto de siglo de vigencia, un logro que no puede pasar inadvertido en una sociedad en la que la discontinuidad institucional ha sido una constante. La permanencia de las instituciones que aseguran elecciones libres y periódicas representa una ruptura con un pasado dominado por proscripciones, violencia política y reiterados quiebres de la vida democrática.

Desde el comienzo de este ciclo democrático, el país asistió a tantas votaciones políti-

cas consecutivas para elegir representantes en todos los niveles de gobierno, que la democracia pareciera haberse afianzado como régimen político. Asimismo, el compromiso de la ciudadanía en ese momento crucial revela la fuerte implantación del voto como recurso democrático básico y como sustento del poder legítimo.<sup>2</sup>

Sin embargo, la democratización supone una progresiva difusión de los principios democráticos hacia diversos ámbitos de la experiencia social, que incluye a su régimen político aunque no se agota en este nivel. En un sentido amplio, aquella debe entenderse como un proceso *expansivo*<sup>3</sup> que abarca otros espacios no menos decisivos -como el estado o el contexto social-, habitualmente desatendidos por las definiciones minimalistas inspiradas en la teoría democrática predominante.<sup>4</sup>

Tras cinco décadas de traumática alternancia entre gobiernos civiles y militares Argentina hoy muestra una estabilidad inédita de su *régimen democrático*. Sin embargo, este logro aún convive con un marcado déficit de ciudadanía que pone en entredicho la autonomía de una amplia franja de sus habitantes. Las posibilidades de deliberación y auto-organización de los ciudadanos en democracia descansan en la disponibilidad de recursos y capacidades que no puede darse por descontada en sociedades en las que la periódica celebración de comicios coexiste con fuertes asimetrías sociales.<sup>5</sup>

La democracia permanecerá trunca e in-

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el 21° Congreso Mundial de Ciencia Política organizado por IPSA en Santiago de Chile, entre el 12 y 16 de julio de 2009.

1 Universidad Nacional de Rosario/Argentina

2 Véase Cheresky (2006:15-16).

3 Véase John Ackerman (2006: 150).

4 O'Donnell (2000; 2003) ha expuesto los límites y "silencios" de la teoría democrática predominante y una convincente fundamentación sobre la necesidad de ampliar el concepto de democracia.

5 Véase al respecto el trabajo de Ippolito-O'Donnell (2008) sobre las implicancias del clientelismo en la esfera pública.

completa –siempre lo será en cierto modo– mientras se muestre incapaz de extender los derechos ciudadanos de manera homogénea. Ello sugiere que es mucho más que un *régimen político* y que la mera vigencia de éste no basta para afrontar los déficit democráticos pendientes. La democracia supone tanto un *régimen político* como un *estado* que asegure los derechos ciudadanos y asuma sus tareas de un modo congruente con dicho régimen.<sup>6</sup> Aunque necesaria, esta ampliación de la idea de democracia resultará insuficiente si ambos pilares –régimen político y estado– no viniesen acompañados además, de una ciudadanía activa dispuesta a ejercer sus derechos y a mantener una actitud vigilante frente sus representantes.<sup>7</sup>

Estado, democracia y ciudadanía son conceptos inseparables y en esta ocasión nos proponemos explorar cómo se constituyó este vínculo en la experiencia argentina reciente considerando a la ciudadanía en su doble faz: como *ejercicio activo de derechos* y como *un deber para el estado* que tiene que garantizarlos. Mientras la primera aproximación nos remite al modo en que los ciudadanos ejercen sus derechos en democracia, la segunda interroga en cambio sobre las capacidades estatales disponibles para resguardarlos y tornarlos efectivos. La primera perspectiva revela *en qué medida los ciudadanos se apropian* de las herramientas que ofrece la vigencia de la democracia, la segunda, *en qué medida el estado cubre su obligación* de asegurar esos derechos. En suma, qué hacen los ciudadanos con sus derechos y cómo tutelan las instituciones esos derechos reconocidos.

## 2. Los ciudadanos en democracia

El momento electoral –aun siendo decisivo– constituye un momento más del proceso de representación democrática, de modo tal que ni agota a éste ni expresa la única forma posible de compromiso ciudadano. Existe por consiguiente, *una activa vida democrática* entre elección y elección, y aun cuando esa corriente de participación ciudadana no siempre esté institucionalizada, ella no resulta necesariamente incompatible con la democracia,<sup>8</sup> sino que puede contribuir a expandir sus fronteras posibles.

En la experiencia argentina sin embargo, la intensidad de esa vida pública convive con cierta dificultad para procesar y condensar institucionalmente la energía cívica desplegada cotidianamente.

Conviene recordar que Argentina reconoce una larga tradición de expresión política en el espacio público que proviene del siglo XIX pero que se ha reforzado con la irrupción de grandes movimientos populares como el peronismo, al promediar el siglo XX. Esa tradición ha experimentado cambios en los años 90 cuando los procesos de ajuste estructural encarados entonces, desataron protestas en pueblos y ciudades del interior afectados por el desmantelamiento del sector empresario estatal. Los “piquetes” en las rutas surgieron en esos años como una respuesta desesperada en esos pueblos sin destino al cerrarse las empresas estatales que aportaban su principal fuente de trabajo. Pocos años después, con la crisis del 2001, esa

6 Nos remitimos a una amplia producción que en los últimos años se ha ocupado de explorar el vínculo entre estado y democracia. En especial O'Donnell (2008:31) alude a un subtipo de estado, el “estado democrático”, cuando realmente es consonante con la democracia. Sobre este aspecto también puede consultarse Iazzetta (2007).

7 La literatura reciente ha llamado la atención sobre el riesgo que supone la presencia de una “democracia sin demócratas” en las que los ciudadanos no ejercen su tarea de ciudadanos (véase Dahrendorf, 2003:114). Esa misma inquietud ha recibido un tratamiento más matizado en autores como Rosanvallon (2007) que resaltan las nuevas formas de vigilancia y control que se ocultan tras la apariencia de la desconfianza y la presunta desafección ciudadana.

8 Rosanvallon (2007) sugiere que en la actividad democrática existe junto al escenario electoral otro escenario constituido por el conjunto de intervenciones ciudadanas que traducen la desconfianza de los ciudadanos frente a sus representantes. Esas nuevas formas de expresión (que este autor condensa en la idea de contrademocracia) reflejan un nuevo activismo cívico que no está reñido con la democracia. La desconfianza es entendida por consiguiente, como una fuente generadora de contrapoderes alternativos a la democracia electoral-representativa, aportando otro pilar a la democracia.

modalidad de protesta se generalizó adoptando como principal escenario a los grandes centros urbanos. Vale recordar que esa crisis no sólo significó el colapso del sistema de representación política sino también un acelerado derrumbe socioeconómico que provocó en muy breve lapso, un brusco incremento de los niveles de desocupación, pobreza e indigencia. La acumulación de demandas sociales que desató este cuadro social, puso a prueba la representatividad del régimen político y su capacidad para procesar institucionalmente los conflictos dentro de los canales existentes.

Estas protestas en las calles reflejan una forma de hacer política que se despliega por fuera de los espacios institucionalizados, ensanchando el segmento no institucional de la política e invocando una legitimidad alternativa frente a las instituciones representativas. Esa práctica se fue extendiendo gradualmente a partir del 2001, incorporándose a la cotidianeidad de los grandes centros urbanos como un fenómeno habitual. Si bien ella fue inicialmente utilizada por movimientos urbanos desocupados —especialmente tras la crisis abierta en el 2001—, luego fue adoptada por protestas ligadas a la protección del medio ambiente —tal como lo revela el prolongado corte del puente internacional que une Argentina y Uruguay en la ciudad entrerriana de Gualaguaychú—, o durante el año 2008 en la protesta que los productores rurales mantuvieron por el término de cuatro meses para reclamar la reducción de las retenciones móviles impuestas por el gobierno nacional a la exportación de granos. tica e invocando una legitimidad alternativa frente a las instituciones re-

presentativas. Esa práctica se fue extendiendo gradualmente a partir del 2001, incorporándose a la cotidianeidad de los grandes centros urbanos como un fenómeno habitual. Si bien ella fue inicialmente utilizada por movimientos urbanos desocupados —especialmente tras la crisis abierta en el 2001—, luego fue adoptada por protestas ligadas a la protección del medio ambiente —tal como lo revela el prolongado corte del puente internacional que une Argentina y Uruguay en la ciudad entrerriana de Gualaguaychú—, o durante el año 2008 en la protesta que los productores rurales mantuvieron por el término de cuatro meses para reclamar la reducción de las retenciones móviles impuestas por el gobierno nacional a la exportación de granos.<sup>9</sup>

Este modo de acción colectiva no sólo reconoce un común denominador en el carácter informal<sup>10</sup> de estos nuevos actores políticos sino también en la adopción de calles, plazas y rutas como un escenario abierto que les permita tornar visibles sus demandas y lograr su amplificación a través de los medios de comunicación.

Aunque la vitalidad de una democracia exige un fuerte compromiso ciudadano y una intensa vida pública, estos ejemplos también revelan que una sociedad que tiende a expresarse *sin mediaciones* en las calles y plazas tiene como reverso inseparable, *instituciones impotentes* para contener y encauzar esa diversidad de voces. Es posible que ello contribuya a una expansión de los límites de la democracia dando cabida a nuevas demandas y actores, sin embargo, una mayor polifonía de voces no necesariamente promueve un afianzamiento de la democracia,<sup>11</sup> para que ello sea posible es preciso que existan además,

9 Un informe del Centro de Estudios de Nueva Mayoría elaborado por el investigador Rodrigo Mallea reveló que durante el año 2008 tuvieron lugar en el país 5.608 cortes de rutas y vías públicas, el más alto desde 1997 y superior incluso a los registrados durante la grave crisis del 2001-2002. El informe también señala que 7 de cada 10 manifestaciones de este tipo tuvieron relación con el conflicto agrario (véase “Con 5.608 cortes de rutas y vías públicas, el 2008 registró la mayor cantidad de cortes desde 1997”, 28/01/09, [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)).

10 Véase el trabajo de Hugo Quiroga (2008).

11 Oscar Terán (2002) ha empleado la idea de “pluralismo negativo” —insinuada por algunos pensadores argentinos a comienzos del siglo XX— para designar un escenario polifónico en el que todas las voces se alzan al mismo tiempo para hablar de temas disímiles, sin escucharse entre sí y anulándose mutuamente. Tal polifonía —agrega— no logra generar un concierto que extraiga riqueza a partir de la diversidad, impidiendo construir un espacio de acción comunicativa.

espacios de síntesis y momentos de cristalización de las opiniones que circulan.<sup>12</sup>

Lo expuesto hasta aquí nos revela que en la sociedad argentina aún sigue latente cierta predisposición a expresar sus demandas en las grandes arenas públicas, sin mediaciones y restando densidad a los espacios generalizables como el Congreso Nacional.<sup>13</sup>

De todas maneras, la experiencia histórica enseña que la frontera entre lo que hoy es institucional y lo que no lo es, de ninguna manera es estática y que la expansión de la arena democrática se asienta sobre una compleja y gradual institucionalización de logros obtenidos en la lucha política. Para que esas conquistas no resulten efímeras, ellas deben ser preservadas por instituciones legales y burocráticas perdurables que promuevan la institucionalización de nuevos derechos y nuevas prácticas de participación y control.<sup>14</sup> Por consiguiente, la política democrática se mueve dentro de un campo en constante tensión pues si bien la democracia *avanza desbordando a las instituciones*, no *hay democracia sin instituciones* que traduzcan esos avances.<sup>15</sup>

Un retrato de la democracia argentina de

estos años no puede soslayar el creciente protagonismo de las calles como lugar de expresión y demanda pública pero tampoco puede ignorar el aprendizaje de movimientos y actores sociales que han sabido hacer permanente uso de la institucionalidad democrática para expresar sus reclamos. El más representativo de todos ellos es el movimiento de derechos humanos que sostuvo sus demandas, respetando pacientemente los vaivenes y tiempos de las instituciones democráticas, procesando pacíficamente el traumático legado que dejó la última experiencia autoritaria.<sup>16</sup> El modo en que fueron enfrentados los horrores de ese pasado, sin mediar venganzas, revela las potencialidades de la democracia cuando existen actores sociales dispuestos a sostener sus reclamos aprovechando en su plenitud, las herramientas que proporciona su vigencia.<sup>17</sup>

En sintonía con esta tradición, este ciclo democrático también registra la irrupción de movimientos sociales de nuevo cuño que se expresan en lenguaje jurídico para denunciar transgresiones del estado o reclamar la activación de mecanismos institucionales que se han mante-

12 Pierre Rosanvallon sugiere que la democracia es la construcción de un mundo común y eso es lo que falta en la actualidad: sitios de síntesis y momentos en que ella pueda producirse (véase la entrevista efectuada por Luisa Corradini, “La desconfianza es una virtud cívica”, Suplemento Enfoques, La Nación, 30/09/07).

13 En un estudio comparado de las culturas políticas de Brasil y Argentina, Guillermo O'Donnell (1984:32-33) destacó como una particularidad de esta última, el despliegue de fuerzas no mediadas de la sociedad que suelen arrasar los espacios potenciales para la política, privando de autonomía al aparato estatal.

14 En su último libro, Robert Dahl (2008) nos recuerda la importancia de las instituciones para inscribir nuevos derechos y asegurar su perdurabilidad en el tiempo.

15 Véase a propósito de este tema la intervención de Isidoro Cheresky en “La deuda institucional y los personalismos, ejes de un debate en Clarín”, en Clarín, (22/11/2008).

16 Habría que recordar que al juzgamiento y condena de las Juntas Militares realizado en 1985 bajo el gobierno de Alfonsín, le sucedieron luego las leyes de obediencia debida y punto final impulsadas por el mismo gobierno con el objeto de limitar el alcance de los juicios a los máximos responsables del gobierno militar. En diciembre de 1990, el gobierno de Menem dispuso el indulto de los jefes militares condenados durante el anterior gobierno. A partir del 2001 algunos fallos judiciales comenzaron a declarar inconstitucionales las leyes sancionadas durante el gobierno de Alfonsín y con la llegada de Kirchner a la presidencia en el 2003, la revisión de las leyes exculporias recobró nuevo impulso. En agosto del 2003, por iniciativa del Ejecutivo Nacional, el Congreso dispuso la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final y en septiembre del mismo año la justicia reabrió algunas causas que habían quedado archivadas. Finalmente, y tras la renovación de la Corte Suprema de Justicia impulsada por el presidente Kirchner, este cuerpo declaró nulas las leyes exculporias (en junio de 2005) y finalmente (en julio de 2007) dispuso la nulidad de los indultos firmados por Menem en 1990 (véase “La Corte anuló los indultos de Menem”, La Nación, 14/07/2007).

17 Los trabajos de Daniel Lvovich y Jaquelina Bisquert (2008) y de Sebastián Pereyra (2008), retratan minuciosamente la persistencia y modalidades cambiantes de esta demanda.



nido pasivos o ausentes.<sup>18</sup> Una de las novedades más prometedoras de la actual etapa democrática proviene del protagonismo de organizaciones de la sociedad civil que reflejan la emergencia de una ciudadanía más exigente e informada frente a sus representantes. Más que una impugnación a la democracia como régimen, esas demandas revelan una innovación cultural que, según Peruzzotti (2003:67-69), se nutre de la crítica anti-autoritaria que introdujo el movimiento de derechos humanos bajo el régimen autoritario. Aquella respuesta a una versión extrema de la arbitrariedad estatal, contribuyó a forjar una visión más constitucional de nuestra tradición democrática y a desarrollar un ambiente sociocultural más sensible al control de la autoridad pública en democracia. Ella hoy se encarna en nuevas modalidades de activismo cívico que expresan una desconfianza vigilante frente a toda forma de ejercicio discrecional de los poderes públicos y que retrata a una ciudadanía más alerta frente al desempeño de sus representantes.

### 3. El estado y la promesa democrática de ciudadanía

Pese a los avances que el retorno de la democracia significó en materia de derechos políticos, subsisten severos déficit en otras dimensiones de la ciudadanía. La recuperación de la ciudadanía política -arrasada durante los regímenes autoritarios- hoy convive con inocultables desmejoras y retrocesos en materia de derechos sociales, al tiempo que permanecen en cuestión ciertos derechos civiles básicos.

En efecto, los derechos que integran el tríptico clásico (civiles, políticos y sociales) presentan un carácter discontinuo de modo tal que

la recuperación de ciertos derechos ha coexistido con la pérdida o deterioro de otros. Ello significa -como sugiere Botana (2004:33)-, que en nuestra experiencia los derechos no han cobrado forma por acumulación sino por *exclusión*.

Por consiguiente, disponemos de ciudadanías parciales e incompletas, y ello nos sitúa ante un escenario contradictorio y desafiante pues *si bien la ciudadanía sólo puede existir dentro del marco de la democracia, su vigencia no ha bastado para tornarla efectiva*.<sup>19</sup>

Las instituciones y libertades contextuales que contiene un régimen democrático constituyen un umbral necesario pero insuficiente para asegurar una ciudadanía efectiva, ésta requiere además, *un estado que la asegure*. El estado es un soporte de la democracia y una vez aceptada su importancia resulta crucial identificar los recursos e instrumentos que reúne para afrontar sus responsabilidades. En este terreno, el balance no resulta alentador. Los patrones de construcción que distinguieron a nuestros estados en su etapa formativa revelan que éstos no lograron construir capacidades infraestructurales suficientes para garantizar los derechos ciudadanos de manera efectiva y homogénea.<sup>20</sup> Esa persistente debilidad de origen resultó agravada como consecuencia de las políticas pro-mercado aplicadas en el pasado reciente, que ocasionaron un severo desmantelamiento de las capacidades estatales disponibles.

Desafortunadamente, la recuperación de la democracia fue inmediatamente sucedida por una demonización del estado que abonó el terreno para imponer un diagnóstico basado en su reducción. Esas políticas, implementadas hacia finales de los años 80 y profundizadas en los 90, privaron a la nueva democracia del apoyo del estado cuando más lo necesitaba. Muchas voces

18 Peruzzotti y Smulovitz (2002) han registrado novedosos movimientos de la sociedad civil que formulan demandas frente a deserciones o deficiencias del estado. Estas formas de acción colectiva retratan un tipo de movilización social que se activa frente a abusos de autoridad estatal, violencia policial, casos de corrupción, ausencia de garantías para un debido proceso judicial, y que a diferencia de los movimientos sociales tradicionales que pugnan por el acceso a bienes materiales, en este caso los reclamos se expresan preferentemente a través del lenguaje jurídico.

19 Véase O'Donnell (1993; 2007).

20 Véase Mann (2004).

provenientes del campo político e intelectual se alzaron para advertir que los estados mínimos alentados por el discurso neoliberal promoverían democracias mínimas, esto es, democracias disminuidas, con estados impotentes para asegurar derechos ciudadanos. Las “ciudadanías de baja intensidad” retratadas por O'Donnell (1993), no harán más que confirmar esa sospecha cuando ese desmonte del estado ya mostraba sus efectos sobre nuestra vida pública y la calidad de nuestras democracias.

El *déficit de ciudadanía* que comenzó a advertirse en esos años tenía como contracara inseparable un *déficit de estatalidad* que sólo en los años recientes ha pasado a formar parte del debate democrático.<sup>21</sup>

Los mapas conceptuales disponibles no ayudaron a reconocer este estado faltante como parte de una tarea democrática pendiente. En efecto, desde la recuperación de la democracia hemos asistido a un doble *reduccionismo conceptual* que por un lado nos condujo a identificar a ésta con el *régimen político* ignorando al estado, pero por otro lado, este último también estuvo sometido a una reducción no menos ilegítima al concebirse como un aparato económico (desde el discurso neoliberal) o como un aparato burocrático (desde el neoinstitucional). Sin embargo, la democracia es mucho más que un *régimen político* y el *estado*, a su vez, no sólo contiene una dimensión económica y administrativa sino también, una dimensión jurídica que lo convierte en un sostén decisivo de los derechos ciudadanos prometidos en democracia.

Si bien no han faltado reflexiones sobre el estado (como agente económico o como aparato burocrático), el interés por explorar sus vínculos con la democracia es relativamente reciente.

Tras las reformas neoliberales, se ha ges-

tado un nuevo consenso respecto a la necesidad de reconstruir al estado, devolviéndole roles y responsabilidades arrebatados en aquellos años. Sin embargo, no basta reclamar simplemente su retorno y reconstrucción —por muy necesario que ello resulte— es preciso además, subordinar esa recuperación a una estrategia de perfeccionamiento democrático que nos imponga pensar el cumplimiento de esas tareas sin desentendernos de la calidad de las instituciones que las provean.

En efecto, alentar la intervención del estado no implica renunciar a su fiscalización. Es tan necesario un estado dotado de capacidad para extraer y asignar recursos, como un riguroso control democrático sobre dichas tareas<sup>22</sup>. Esta tensión no es nueva, se inscribe dentro de la clásica tirantez entre soberanía estatal y soberanía popular que instala la democracia moderna,<sup>23</sup> pero ella recobra actualidad en nuestros países cuando la voluntad de fortalecer al estado —extendida en toda la región tras la revisión de las políticas neoliberales— no siempre logra conjugarse con una similar disposición a tornarlo más democrático sometiéndolo a control público.

#### 4. El estado, tan necesario para generar bienes ciudadanos como necesitado de control democrático

Como propone Castel (2004) en su sugerente relectura de Hobbes, el estado moderno constituye una respuesta al dilema de la acción colectiva creado por la emergencia de una *sociedad de individuos* librados a su suerte y despojados de las protecciones de proximidad que le ofrecían abrigo en el pasado. La formación de este complejo institucional dotado de un abrumador poder coactivo, permitió generar bienes públicos

21 Véase al respecto O'Donnell (2007; 2008) y los últimos informes del PNUD (2004 y 2008).

22 Cheresky (2008:188) sugiere que el derecho al estado que le asiste a la ciudadanía, está indisolublemente asociado al derecho a que las políticas y decisiones estatales se abran al espacio público dotando de mayor visibilidad a su desempeño.

23 Held (1997) se ha ocupado de este tema reconstruyendo las posturas más representativas de la teoría política moderna sobre cada aspecto.

que los individuos no crearían espontáneamente. La seguridad pública que el clásico inglés reclamaba en tiempos de guerras civiles, o las protecciones sociales destinadas a los ciudadanos carentes de propiedad -bajo el estado social de derecho- expresan algunas responsabilidades asumidas por el estado moderno desde su aparición, como también maneras cambiantes de entender el riesgo y la inseguridad. Aunque en ambos casos el estado es entendido como un *productor de certidumbre*, varía el carácter de la incertidumbre que motiva su intervención.

Cabe aclarar que las nuevas obligaciones asumidas por el estado no suponen el abandono de las anteriores, de modo tal que a la responsabilidad original de garantizar la seguridad pública se han sumado luego, otras tareas como la provisión de seguridad social, entre tantas otras.

La presencia de este “tercero” que extrae recursos a los particulares para generar bienes públicos, es inseparable de la expansión de un amplio catálogo de derechos que el estado está obligado a asegurar. Por consiguiente, cuando hablamos de bienes públicos también aludimos a bienes ciudadanos. De todos modos, si bien el estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva creados por una sociedad de *individuos* – primero- y de *mercado* –después-, también instala nuevos riesgos y amenazas originados en el gran poder que debe reunir para que tales bienes públicos y soluciones sean posibles.<sup>24</sup>

Aunque la intervención del estado contribuye a producir un orden cuando no existe confianza mutua entre los particulares (peligro horizontal), ello exige a su vez, que resulte confiable para las partes (peligro vertical). La historia moderna revela que el estado no siempre se ha comportado como un agente “amistoso” -

dentro y fuera del territorio nacional- y aunque fue concebido como un productor de certidumbre sobran evidencias que lo muestran como una fuente de incertidumbre para sus propios ciudadanos. Eso explica que la concentración de recursos y tareas encarada por el estado para garantizar tales bienes públicos, haya convivido con una constante y tenaz búsqueda por parte de la sociedad civil para<sup>25</sup> hallar modalidades de control y supervisión destinadas a “institucionalizar la desconfianza” que despierta el enorme poder reunido por aquél. Las principales creaciones institucionales en los últimos dos siglos de vida democrática –representación, división de poderes, órganos de contralor- apuntan precisamente a domesticar y racionalizar el uso de la fuerza concentrada en el estado.

Por consiguiente, generar *bienes públicos* desde el estado y someter a éste a *control público* para contrarrestar su opacidad y arbitrariedad, son dos caras inseparables y complementarias de lo público-estatal: una orientada a garantizar los derechos ciudadanos, la otra a controlar y transparentar ese enorme poder del estado, tan necesario como temible.

En suma, la democracia precisa de *un estado tan fuerte como democrático*. Tras el vendaval neoliberal resulta imperioso recrear capacidades estatales mínimas pero tal recuperación debe obtenerse sin menoscabar los mecanismos que permiten controlar la formación y destino de sus recursos.

La redistribución de ingresos que aporta el estado en sociedades en las que el mercado desigual<sup>26</sup>, resulta decisiva para generar capacidades colectivas. Sin embargo, esa tarea es tan *necesaria e impostergable como merecedora de control*.

En los últimos años, la sociedad argentina

24 Véase O'Donnell (2001:13-15).

25 En O'Donnell (2001) podemos hallar manifestaciones de esta búsqueda de institucionalización de la desconfianza que acompaña a la construcción democrática moderna.

26 En el marco de sociedades capitalistas es posible reconocer dos formas alternativas de distribución de los recursos y los ingresos: una librada a la elección voluntaria de los individuos (basada en los criterios de asignación propios del mercado), la otra mediante la intervención coactiva del estado cobrando impuestos y transfiriendo ingresos. “El problema radica en descifrar cuál es la combinación de elección voluntaria y de asignación coactiva que genera los resultados más deseados, en términos tanto de consideraciones de eficiencia como morales” (Wright, 2008:16).

ha asistido a diferentes debates parlamentarios (retenciones a las exportaciones, delegación de poderes al poder ejecutivo, coparticipación impositiva entre el gobierno nacional y las provincias, impuesto al cheque) que remiten insistentemente hacia un mismo punto: cómo controlar democráticamente la fiscalidad, es decir, quiénes y cómo deben pagar impuestos; y cómo se administran y distribuyen dichos recursos. Aunque vivamos estos debates como un momento singular y novedoso, en rigor, esta preocupación no es nueva en la historia política del país. Si nos alejamos de Argentina y nos remontamos más aún en el pasado, advertiremos que esa inquietud ya estuvo presente en los comienzos de la democracia moderna.<sup>27</sup>

Aunque la democracia necesite del estado, sigue latiendo cierta tensión en ese vínculo. Pese a que hoy nos resulta familiar aludir al “estado democrático” como una expresión indisoluble, tal unidad no tiene nada de natural pues designa a un vínculo relativamente reciente forjado bajo circunstancias históricas singulares. Las partes que integran esa unidad reconocen orígenes y trayectos divergentes y responden a impulsos opuestos: en tanto el estado tiende a la centralización del poder, la democracia a desconcentrarlo. El estado es una institución monopólica por excelencia y las tareas que jalonaron su lento y conflictivo proceso formativo poco tienen en común con las que han sido propias de la expansión de la arena democrática. Los primeros estados modernos surgidos en Europa occidental controlaron algunos de sus atributos básicos antes que la democracia moderna adquiriese la forma con que hoy la conocemos. Esto es, el monopolio fiscal y el monopolio de la violencia física fueron conquistados por esos estados antes que la representación democrática y la universalización de los derechos civiles y políticos

fueran institucionalizados. En especial, la idea de representación —piedra basal de la democracia moderna— es inseparable de la aspiración a regular y controlar el monopolio fiscal ejercido por el estado en un contexto dominado por un fuerte incremento de los gastos militares. En efecto, las reformas electorales que permitieron la expansión de la arena democrática y la institucionalización del principio de representación, están directamente asociadas a las luchas políticas que en el siglo XVII exigían el “control popular de la fiscalidad”.<sup>28</sup>

En suma, los recursos que el estado obtiene por vía fiscal son indispensables para generar capacidades colectivas, más aún cuando se trata de sociedades que padecen desigualdades extremas. En estos casos, el estado es necesario para restablecer un umbral mínimo de ciudadanía y para recuperar la idea de la democracia como una comunidad de semejantes que comparten un espacio común. Reconstruir y perfeccionar nuestros estados es parte de una tarea democrática, sin embargo, un estado fuerte y provisto de capacidades adecuadas *no nos asegura su democraticidad*. Esta cualidad dependerá de otras iniciativas, acciones y dispositivos que permitan tornarlo compatible con la naturaleza de una democracia.

## 5. Breves conclusiones

En los primeros años de democracia el estado fue objeto de fuerte sospecha por su oscuro rol en el pasado autoritario inmediato. Ese legítimo sentimiento anti-autoritario fue confundiendo muy pronto con un sentido común anti-estatal que abonó involuntariamente el terreno para aceptar un severo diagnóstico sustentado en la idea de que “cuanto menos estado,

27 Basta recordar que en el siglo XVII los ingleses exigían al rey “no a los impuestos sin representación”, en un contexto de crecientes necesidades fiscales para financiar las guerras.

28 Mann (1997) y Tilly (2000), han contribuido a reconstruir los orígenes de este control asociado a los comienzos de la democracia moderna. Las luchas británicas por la representación política no pueden comprenderse sin esta presión de los contribuyentes que promovió una mayor representatividad y publicidad de sus cuerpos deliberativos y una transformación de la administración estatal.



mejor”. Estas políticas, inspiradas en el influyente recetario neoliberal, impulsaron desde fines de los años 80 una reducción del estado que no resultaría indiferente para la suerte de la nueva democracia.

Desde entonces, el estado ha sufrido constantes vaivenes que acompañan climas políticos e ideológicos cambiantes en la región y el mundo. Hoy está siendo revalorizado no sólo por su papel regulador en la economía sino también, por constituir un soporte ineludible para la democracia. Las políticas impulsadas en Argentina en los años recientes también revelan una voluntad de recuperar herramientas y capacidades estatales que se reflejan en una mayor presencia e intervención en ámbitos antes cedidos al mercado.

Resta saber sin embargo, si este reposicionamiento en la vida económica logrará traducirse en un mayor compromiso por asegurar una ciudadanía efectiva a amplios sectores de la sociedad, hoy empujados a un clientelismo y asistencialismo que menoscaba su dignidad y autonomía. Ensanchar la democracia y expandir la vida y deliberación públicas, exige antes que nada, incluir a estos sectores hoy desprovistos de un umbral mínimo de ciudadanía.

Que la democracia argentina haya perdido un cuarto de siglo es un logro que merece celebrarse. De todas maneras, este legítimo reconocimiento no debe convertirse en complacencia frente a los severos déficit que aún mantiene. La realización de elecciones periódicas y libres es una conquista irrenunciable, sin embargo, ello no parece haber bastado para asegurar que se gobierne democráticamente o para impedir que la sociedad argentina hoy sea más desigual.

Sus principales desafíos ya no se originan en las elecciones –hoy rodeadas de mayores garantías que en el pasado– sino en lo que sucede después de ellas. Sus retos provienen ahora del modo en que gobiernan los gobernantes una vez electos, en la capacidad que éstos revelen para

compatibilizar la vigencia de la democracia con políticas de inclusión social y por último, del compromiso activo de la ciudadanía para controlar a sus representantes entre una elección y otra.

Sin embargo, el duro aprendizaje que arroja el persistente y acelerado declive sufrido por esta sociedad, revela antes que nada, su enorme dificultad para aferrarse a normas e instituciones que orienten la vida en común, y permitan dejar atrás una lógica social autodestructiva que comprometió duramente su desempeño económico y democrático.

## Bibliografía

ACKERMAN, John M. (2006). “Democratización: pasado, presente y futuro”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 28, FLACSO, Julio-Diciembre, DF-México.

BOTANA, Natalio (2004). “Dimensiones históricas de las transiciones a las democracias en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD.

CASTEL, Robert (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires.

CHERESKY, Isidoro (2006). “Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, N° 206, Noviembre-Diciembre, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. (2008). “Comentario a propósito del Estado y la Democracia”, en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD,

Lima.

DAHL, Robert (2008). *La igualdad política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

DAHRENDORF, Ralf (2003). *Después de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

HELD, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.

IAZZETTA, Osvaldo (2007). *Democracias en busca de estado. Ensayos políticos sobre América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.

IPPOLITO-O'DONNELL, Gabriela (2008). "La subversión del espacio público en América Latina", *Calidad de la democracia. Notas para su discusión*, en *Metapolítica*, N° 57, D.F. México.

LINZ, Juan (1991). *La quiebra de las democracias*, Alianza, Buenos Aires.

LVOVICH, Daniel y Jaquelina BISQUERT (2008). *La cambiante memoria de la dictadura. Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

MANN, Michael (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2004). "La crisis del Estado-Nación en América Latina", *Desarrollo Económico*, 44, N° 174, (julio-septiembre), Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1984). *¿Y a mí, que me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, CEDES, Buenos Aires

(También disponible en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, 1997, Buenos Aires).

\_\_\_\_\_ (1991). "Democracia delegativa", *Novos Estudos*, N° 31, CEBRAP, Sao Paulo. (También disponible en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, ob. cit.).

\_\_\_\_\_ (1993). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico*, 33, N° 130, (julio-septiembre), Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2000). "Teoría democrática y política comparada", *Desarrollo Económico*, N° 156, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2003). "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos", en G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (Comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, PNUD, Homo Sapiens, Rosario.

\_\_\_\_\_ (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2008). "Hacia un Estado de y para la democracia", en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*,

ob. cit.

PEREYRA, Sebastián (2008) ¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

PERUZZOTTI, Enrique (2003). “Compromiso cívico en Argentina. Del movimiento de los derechos humanos a los ‘Cacerolazos’”, Res pública. Revista de Ciencias Sociales, N° 3, Buenos Aires.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (2002). “Accountability social: la otra cara del control”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Temas, Buenos Aires.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2008). Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina, PNUD, Lima.

QUIROGA, Hugo (2008). La democracia frente al conflicto y la informalización de la política. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Los ciudadanos y la política en los albores del siglo XXI”, organizado por el Instituto Gino Germani (UBA), SciencesPo y Centro Franco Argentino de Altos Estudios-UBA, agosto, Buenos Aires

TERÁN, Oscar (2002). “La experiencia de la crisis”, Punto de Vista. Revista de Cultura, N° 73, Agosto, Buenos Aires.

TILLY, Charles (1997). “La globalización amenaza los derechos laborales”, Apuntes de Investigación, N° 1, octubre.

\_\_\_\_\_ (2000). Las revoluciones europeas, 1492-1992, Crítica, Barcelona.

ROSANVALLON, Pierre (2007). La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Manantial, Buenos Aires.

WRIGHT, Erik Olin (2008). “Introducción”, en E. O. Wright (Editor), Repensando la distribución. Del ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario, Universidad de los Andes, Bogotá.